

STAATSWIRTSCHAFT UND PRIVATISIERUNG

1. Herausbildung und Entwicklung staatlicher Wirtschaftsaktivitäten bis 1980

Die Diskussion um den staatlichen Sektor in der mexikanischen Ökonomie, die Rolle, die Funktion und das Ausmaß der staatlichen Wirtschaftsintervention und der Staatsunternehmen sowie die sich in den achtziger Jahren vollziehende Privatisierung von öffentlichen Unternehmen und der Abbau des Staates ist sehr kontrovers geführt worden und von starken ideologischen Konnotationen geprägt. Wenn im folgenden von öffentlichem bzw. staatlichem Sektor etc. gesprochen wird, dann beschränkt sich dies einzig und allein auf den Unternehmensbereich unter staatlicher Kontrolle, nicht auf die öffentlichen und hoheitlichen Aufgaben des Staates.

Historisch betrachtet ist zunächst ein Ansteigen des Anteils der Staatsunternehmen am BSP mit dem Beginn der Industrialisierung seit den vierziger Jahren festzustellen. Dieser Trend setzte sich in den fünfziger und sechziger Jahren beschleunigt fort, dynamisierte sich abermals seit Anfang der siebziger Jahre und erreichte mit der Nationalisierung der Banken 1982 einen Höhepunkt. Seither kam es zu einem radikalen Abbau des Staatssektors.¹

Die Gründe für die Entstehung eines parastaatlichen Sektors in Mexiko ergaben sich aus der politischen und ökonomischen Entwicklung seit der Revolution. Die starke 'soziale' Komponente in der Verfassung von 1917 und das in ihr niedergelegte historische Projekt sowie die ökonomische Paralyse unmittelbar nach der Revolution machten die Schaffung öffentlicher Unternehmen aus folgenden Gründen zu einer vordringlichen Aufgabe:

- Die Stabilität des ökonomischen Systems und eine angemessene Entwicklung sollten mittels der Errichtung eines effizienten Bank- und Handelssystems sowie entsprechender Förderungsinstitutionen sichergestellt werden.

In der Folgezeit kamen die nachstehend genannten Aufgaben hinzu:

- Der Staat sollte die Ausbeutung strategischer Ressourcen übernehmen, die die nationale Souveränität und die direkte Bereitstellung einiger öffentlicher Dienstleistungen garantieren.
- Der Staat mußte Wirtschaftsaktivitäten übernehmen, die nicht immer adäquat vom Privatsektor getragen wurden, sei es aus Gründen hoher finanzieller Investi-

1 Ehrke 1986 a.

tionserfordernisse oder zu langer Ausreifungszeiten der Investitionen. Entsprechend schuf der Staat schwerindustrielle oder als strategisch erachtete Bereiche der Industrie.

Diese Punkte wurden ergänzt durch einen gewissen Grad an 'Sozialstaatlichkeit', der darauf abzielte, die soziale Lage breiter Schichten der Bevölkerung zu verbessern bzw. über Regulationsinstrumente auf dem Markt zu verfügen, um diese auch real absichern zu können.

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Staatsintervention in Mexiko sind die Artikel 27 und 123 der bis heute gültigen Verfassung von 1917. Daneben sind die Artikel 25, 28 und 90 von Bedeutung. Im Artikel 27 werden Grund und Boden sowie die natürlichen Ressourcen des Landes als 'Eigentum der Nation' definiert. Die Verfügung darüber kann Privatpersonen übertragen werden, bleibt aber prinzipiell eine Konzession des Staates, der auch über die Modalitäten für die Nutzung dieses Rechts entscheidet. Der Artikel 123 verpflichtet den Staat zu Sozialreformen zum Schutz der Arbeiter und institutionalisiert quasi eine Schiedsrichterrolle zwischen Arbeit und Kapital. Bereits von Anfang an bestimmt der Artikel 90, daß die 'Geschäfte' der Föderation unter die Ministerien aufgeteilt werden. In der Verfassungsreform von 1981 wurde hinzugesetzt, daß der Staat das Recht hat, die Grundlagen für die Schaffung und das Funktionieren des parastaatlichen Sektors festzulegen. Im Artikel 28, der zuletzt 1993 modifiziert wurde, werden die wirtschaftlichen Bereiche definiert, die exklusiv dem Staat vorbehalten bleiben sollen (Münzprägung und Geldemission, Post, Satellitenkommunikation, Petroleum und übrige Kohlenwasserstoffe, Basispetrochemie, Kernenergie, Elektrizität und Eisenbahnen).

Die liberalen Elemente in der Verfassung, wie wirtschaftlicher Liberalismus, Privateigentum und Vertragsfreiheit, werden durch die obengenannten staatsregulativen Elemente eingeschränkt. Die etatistischen Elemente blieben die Legitimationsgrundlage für die staatliche Wirtschaftsintervention. Diese Prinzipien manifestierten sich in der Folgezeit in der Festlegung einer *economía mixta* (Wirtschaftsverfassung mit privaten und staatlichen Akteuren) und der Rolle eines *rector de la economía* (Kontrolle und Koordination, teilweise Planung der Ökonomie) seitens des Staates (Artikel 25), die davon ausgeht, daß die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes nicht allein Privatpersonen überlassen bleiben darf.²

In den zwanziger Jahren stand der nationale Wiederaufbau der von der Revolution in Mitleidenschaft gezogenen Produktionsbereiche im Mittelpunkt der Anstrengungen. Das Hauptaugenmerk richtete sich auf die Wiedererrichtung des Bankensystems, die wirtschaftliche Integration des Landes und die Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung. Die Gründung des *Banco Nacional de Crédito Agrícola* und des *Banco de Crédito Ejidal* sollten den mittleren privaten Grundbesitz fördern. Weitreichende und grundlegende Konsequenzen für die Industrialisierung hatten der Wiederaufbau und die Modernisierung des Geldsystems. Der 1925 gegründeten *Banco de México* kam die Funktion einer Zentralbank zu. Der physischen Integration des Landes diente vor allem die *Comisión nacional de Caminos*.

In den dreißiger Jahre verstärkte der Staat seine direkte Intervention in der Ökonomie. In der Landwirtschaft fanden weitreichende Landverteilungen statt, und mit den genossenschaftlichen *ejidos* wurden neue Organisationsformen etabliert. Im Industrie- und Handelssektor wurden günstige Kreditbedingungen geschaffen (*Banco Nacional de Crédito Hipotecario*), und mit *Nacional Financiera* entstand 1934 ein staatlicher Organismus zur expliziten Förderung der Industrie. Die Schaffung der *Comisión Federal de Electricidad* diente später der Bereitstellung billiger Energie. Herausragend in dieser Zeit waren die Nationalisierung der ausländischen Erdölgesellschaften infolge eines längeren Konflikts mit der mexikanischen Regierung und die nachfolgende Gründung von *Petroleos Mexicanos* 1938. Damit übernahm der Staat die Bereitstellung breit nachgefragter Basis-Inputs. Die Handelsaktivitäten wurden durch die Gründung von Unternehmen wie der *Compañía Exportadora e Importadora S. A.*, der *Productora e Importadora de Papel S. A.* u. a. reguliert. All diese Aktivitäten unterstützten den beginnenden Industrialisierungsprozeß und stärkten mit der Nationalisierung des Erdöls und der Eisenbahnen gleichzeitig die nationale Souveränität.

Die die Industrialisierung und die landwirtschaftliche Entwicklung fördernden Ziele der staatlichen Wirtschaftsintervention traten seit den vierziger Jahren noch deutlicher zutage. In den vierziger Jahren und der ersten Hälfte der fünfziger Jahre wurden einige der nach PEMEX wichtigsten Staatsunternehmen im Inputbereich (*Guanos y Fertilizantes Mexicanos* – Düngemittel; *Altos Hornos de México* und *Siderúrgica Nacional* – Stahl) bzw. im Bereich der Kapitalgüterindustrien (*Diesel Nacional* – Lastwagen; *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril* – Eisenbahn) gegründet. Diese Investitionen wurden als unverzichtbar für die vor- und nachgelagerten Bereiche der verarbeitenden Industrie betrachtet und konnten angesichts der hohen Investitionserfordernisse und der damit zusammenhängenden mangelnden Investitionsbereitschaft der privaten Unternehmer häufig nur seitens des Staates durchgeführt werden. In dieser Phase begann der Staat auch, viele bankrotte Unternehmen zu übernehmen, um Arbeitsplätze zu retten und die Produktion zu sichern. Über die Staatsunternehmen wurden neue Produkte eingeführt und Lücken in der Produktionspalette geschlossen. Die privaten Unternehmen wurden über die zu niedrigen Preise für die zur Verfügung gestellten staatlichen Güter indirekt subventioniert. Zugleich förderten die staatlichen Unternehmen von der Nachfrageseite her die privaten Investitionen.

In den Jahren 1955 bis 1970 wurden zwar erheblich weniger, aber nicht unbedeutendere Staatsunternehmen gegründet als in der vorangegangenen Phase. Die wirtschaftlichen Aktionen des Staates kulminierten in den sechziger Jahren in der Nationalisierung der Elektrizitätsindustrie, der Inkorporierung der Mehrheit der Zuckerunternehmen und der Errichtung eines Kommerzialisierungssystems für grundlegende Nahrungsmittel über die Schaffung der *Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)*. Erwähnenswert sind in dieser Periode noch die Ausweitung der Kompetenzen von *Petroleos Mexicanos* auf petrochemische Grundstoffe sowie die Verbreiterung der Produktion industrieller Basis-Inputs (*Siderúrgica Lázaro Cárdenas* – *Las Truchas*).

In den siebziger Jahren weitete sich die Zahl staatlicher Unternehmen erneut aus. Schwerpunkte lagen im Technologiebereich (*Instituto Mexicano de Petroleo*, *Instituto de Investigaciones Eléctricas*, *Instituto de Investigaciones Siderúrgicas*, *Instituto de Investigaciones Nucleares*) und bei der Schaffung neuer Unternehmen im Kapitalgütersektor (z. B. *Clemex*) sowie der sekundären Petrochemie (*Adhesivos S. A.*, *Poliestireno y Derivados* u. a.). Die staatliche Wirtschaftstätigkeit splitterte sich mehr und mehr auf, und die Expansion des Staatssektors verlief weitgehend ungeplant. Er expandierte, ohne daß seine finanzielle Basis reformiert wurde und ohne eine grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen für die Privatunternehmer. Während des Erdölbooms wurde die Expansion des staatlichen Sektors, der sich mehr und mehr um die Erdölindustrie und deren vor- und nachgelagerte Bereiche konzentrierte, wesentlich durch externe Kredite finanziert. Mit der Nationalisierung der Gesamtheit der privaten Banken 1982 erreichte die Ausweitung des Staates einen Höhepunkt, da mit ihr gleichzeitig auch alle Tochterunternehmen im Industrie-, Handels- und Dienstleistungssektor unter seine Kontrolle fielen.³

1980 gehörten 903 Unternehmen, die unterschiedliche Rechtstypen aufwiesen, dem parastaatlichen Sektor an. 127 waren als dezentrale Organismen aufgebaut, 518 Unternehmen wiesen eine staatliche Mehrheits-, 63 eine staatliche Minderheitsbeteiligung auf, und 63 fungierten als Treuhandgesellschaften.⁴ Betrachtet man die Struktur des parastaatlichen Sektors – unter Ausschluß der Finanzunternehmen und der *fideicomisos* – so gehörten ihm 1984 498 Unternehmen an, von denen sich 66 Prozent in der verarbeitenden Industrie, 16 Prozent im Dienstleistungssektor und jeweils 9 Prozent im Minenwesen und Handel befanden. Über 80 Prozent dieser Unternehmen wiesen eine staatliche Mehrheitsbeteiligung auf.⁵

Das Engagement des staatlichen Sektors im Bereich der verarbeitenden Industrie ragt eindeutig heraus. Am gesamten Produktionswert des industriellen Sektors war der Staat Mitte der siebziger Jahre aber nur mit 11 Prozent beteiligt, 20 Prozent entfielen auf die transnationalen Konzerne und 69 Prozent auf die privaten nationalen Unternehmen.⁶ Nach Güterarten verteilt, lag das Schwergewicht des staatlichen Sektors immer im Erdölbereich. Anfang der achtziger Jahre entfielen über 50 Prozent der Bruttoproduktion auf diesen Sektor. Ein weiterer traditioneller Schwerpunkt außerhalb des Erdölsektors bildete der Zwischengüterbereich, auf den ca. 30 Prozent entfielen. Von Bedeutung ist mit 15 Prozent auch noch die einfache Konsumgüterproduktion.⁷ Ein weiteres Kennzeichen des staatlichen industriellen Sektors Anfang der achtziger Jahre war seine starke Streuung. In nur vier von einundzwanzig Industriebranchen war der Staat mit eigenen Unternehmen nicht aktiv. Diese Aufteilung

3 Zum vorhergehenden Amparo Casar/Peres 1982, 1988; Petriccioli 1988; Tamayo 1988; Villarreal/Villarreal 1978.

4 Ehrke 1986 a.

5 Amparo Casar/Peres 1988.

6 Diese Angaben schwanken je nach Autor und Quelle beträchtlich, so daß sie nur als Annäherung betrachtet werden können.

7 Amparo Casar/Peres 1988.

täuscht allerdings ein größeres Gewicht vor, als dem Staat real zukam, denn nur in den wenigsten Branchen verfügte er über einen größeren Anteil am Produktionswert des Zweiges. Betrachtet man die staatlichen Unternehmen nach Umsätzen, Beschäftigten und Aktiva, so zeigt sich sogar, daß ca. 90 Prozent auf nur fünf Branchen entfielen: Lebensmittel-, Erdöl-, Basismetall- und Transportmaterialindustrie sowie Elektrizitätserzeugung. In vielen Branchen war die staatliche Beteiligung praktisch irrelevant. Innerhalb des parastaatlichen Industriesektors ragten zudem wenige 'Superunternehmen' heraus: *PEMEX*, *CFE*, *Altos Hornos de México S. A.*, *SICARTSA*, *Fundidora Monterrey*, *CONASUPO*, *FERTIMEX* sowie *DINA*.⁸

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die staatlichen Unternehmen vor allem Primär- und Zwischengüter produzierten, die der privaten Industrie als unerläßliche Zuliefergüter zugute kamen (Energie, Basismetalle). Neben der damit verbundenen Förderung nachgelagerter Industrien kam es durch Preisverzerrungen für die staatlichen Produkte zu einer bedeutenden Subventionierung der privaten Unternehmen des Landes, die lange Zeit förderlich für den Industrialisierungsprozeß war. Die Staatsunternehmen konkurrierten nur in den wenigsten Fällen mit dem Privatsektor; sie waren eher auf dessen Komplementierung hin angelegt. Die Branchen, in denen Staatsunternehmen schwerpunktmäßig operierten, wiesen einen hohen Investitionsbedarf, lange Ausreifungszeiten und die spezifischen Vorteile für Massenproduktion auf. Eine größere Effizienz als im Privatsektor wurde selten erreicht.

Staatsunternehmen wie *PEMEX* erzielten seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre beträchtliche Deviseneinnahmen über den Erdölexport. Betrachtet man jedoch den Außenhandel des Staatssektors ohne *PEMEX*, so erwirtschaftete dieser in jenen Jahren ein beträchtliches Handelsbilanzdefizit, da eine Vielzahl von Gütern für die Importsubstitutionsindustrie importiert wurden, deren Etablierung auch in späteren Phasen weitere hohe Importerfordernisse aufwies. Damit kommt auch die Rentabilität der Staatsunternehmen in den Blick. Insgesamt erwirtschafteten die mehrheitlich staatlichen Unternehmen der Industrie nicht nur keine Überschüsse, sondern konnten nicht einmal ihre Betriebskosten decken. So betrug das Defizit der 27 größten staatlichen Unternehmen 1981 5,6 Prozent des BIP. Unter Hinzurechnung der öffentlichen Subventionen lag die Gesamtbelastung bei 8,9 Prozent des BIP und war somit für über 60 Prozent des gesamten Haushaltsdefizits verantwortlich.⁹ Dafür verantwortlich waren in unterschiedlichem Maße die Wahrnehmung einer Fülle öffentlicher Aufgaben (wirtschaftsfördernde und soziale Funktionen), eine verfehlte, nicht an betriebswirtschaftlicher Rentabilität ausgerichtete Preispolitik, die häufige Auswahl des Führungspersonals dieser Unternehmen nicht nach Qualifikation, sondern nach politischen Kriterien sowie die allseits bekannte Korruption. Die Verfügbarkeit externer Kredite in den siebziger Jahren führte zu einer entsprechend schnellen Zunahme der Verschuldung der Staatsunternehmen, die in erheblichem Maße für die Finanz- und Verschuldungskrise Mexikos seit Anfang der achtziger Jahre mitverantwortlich waren.

8 Ehrke 1986 a.

9 Vgl. Ehrke 1986 a: 74.

2. Die Entwicklung des staatlichen Sektors seit 1982

Mit der Verstaatlichung der Banken hatte der staatliche Sektor mit nunmehr 1.155 Einheiten seine bislang größte Ausdehnung erreicht. 1983 betrug sein Anteil am BIP 18,2 Prozent, und ca. eine Million Personen waren in ihm beschäftigt.¹⁰ Doch damit war auch der Höhepunkt einer unkoordinierten und oftmals willkürlichen Expansion erreicht, der nun eine Reduktion, welche sich in drei Phasen unterscheiden läßt, folgen sollte. Einen wesentlichen Grund der Umorientierung bildete die bereits genannte Verschuldung der Staatsunternehmen, die auch als Resultat einer vielschichtigen Fehlentwicklung zu begreifen ist. Die Problematik dieses Sektors wurde in der Regierung deutlich gesehen, wie Ausführungen im *Nationalen Entwicklungsplan 1983 - 1988* zeigen. Ehrke faßt diese zusammen:

Als Mängel hervorgehoben werden die unzureichende Koordination der globalen Wirtschaftspolitik mit branchenspezifischen Eingriffen und der Politik der staatlichen Unternehmen selbst; unzureichende Gewinne bzw. zu hohe Defizite; der unzureichende Einsatz der Kaufkraft des staatlichen Sektors zur Förderung und Orientierung der industriellen Entwicklung; die Überbewertung des Beschäftigungsziels auf Kosten der Produktivität und Effizienz; eine verfehlte Technologiepolitik, die nicht zur Förderung der nationalen technischen Entwicklung beitrug; und das Fehlen eines periodischen Nachweises der direkten und indirekten Kosten wie des Nutzens der staatlichen Unternehmensführungen für die Gesamtgesellschaft.¹¹

Nach solch massiver Selbstkritik – in der allerdings das Argument der Korruption ausgespart blieb – ist es nicht verwunderlich, daß die Sanierung des staatlichen Sektors eine zentrale Präferenz für die Regierung de la Madrid bildete. Es sollte eher erstaunen, daß es drei Jahre dauerte, ein schlüssiges Konzept vorzulegen. Zu Beginn der Regierungszeit 1982 standen zunächst administrative Änderungen an. Das Ministerium für Nationalvermögen und Industrieförderung (SEPAFIN) wurde aufgespalten: Während Industrieplanung und -förderung dem Handelsministerium (nun SECOFI) zugeordnet wurden, verblieb der Restbestand bei dem neugeschaffenen Ministerium für Energie, Bergbau und Parastaatliche Industrie (SEMIP). Die Neuordnung wurde notwendig, weil SEPAFIN in der Kontrolle großer Staatsbetriebe – insbesondere PEMEX – versagt hatte. Neben eigenmächtigen Entscheidungen des PEMEX-Managements wurde die Korruption zu einem immer gravierenderen Problem. In den beiden folgenden Jahren wurden verschiedene Anstrengungen unternommen, die Aufgaben des staatlichen Sektors neu zu fassen und eine effektivere Struktur zu schaffen.¹² Hierbei überschritten sich orthodoxe Programmatik mit industriepolitischen Imperativen. Letztlich wurde keine tiefgreifende Änderung erreicht, auch

10 Vgl. NAFINSA 1986: 257, 260.

11 Ehrke 1986 b: 52.

12 Vgl. den Plan PRONAFICE.

wenn eine erste Privatisierungswelle zu beobachten war, die aber überwiegend unbedeutendere Einheiten umfaßte, die zudem oftmals selbst in Schwierigkeiten steckten. Dazu zählten auch die bekannteren Betriebe im Automobilsektor mit staatlicher Beteiligung (VAM, Renault de México).¹³ Die zögerliche und unentschlossene Haltung in der Neudefinition des staatlichen Sektors wird durch den Tatbestand verdeutlicht, daß gleichzeitig Initiativen zur Erweiterung bzw. Neugründung von staatlichen Unternehmen (CONASUPO, *Azúcar S. A.*) ergriffen wurden.¹⁴ Die 1982 in der Verfassung (Art. 25) verankerte *Rectoría del Estado* wurde in diesem Bereich weiterhin auf der Basis eines aktiven Staatsverständnisses interpretiert, während andere Bereiche der Wirtschaftspolitik inzwischen deutlich stärker aus monetaristischer Überzeugung gestaltet wurden (z. B. Inflationsbekämpfung).

Erst in der zweiten Etappe der Reduzierung des staatlichen Sektors ab 1985 wurden einschneidendere Maßnahmen durchgeführt. Diese standen im Kontext einer sehr schlechten Wirtschafts- und Finanzlage. Auf dieser Grundlage und einbezüglich der Auswirkungen der notwendigen Schuldenverhandlungen (Baker-Plan) setzte sich endgültig eine neoliberale Wirtschaftsauffassung innerhalb der Regierung durch, die nun Privatisierungen von staatlichen Unternehmen im größeren Umfang vorsah, wobei strategische Sektoren, die in der Verfassung angeführt sind, nicht zur Disposition standen. Die verbleibenden Unternehmen sollten sich nun stärker an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien ausrichten. Damit hatten haushaltspolitische Kriterien industriepolitische Präferenzen ersetzt. Allerdings war die damit verbundene Zielprojektion (Entlastung des Staatshaushaltes) nur begrenzt realisierbar. Ein Verkauf erforderte ein attraktives Angebot, was letztlich dazu führte, daß zunächst Betriebe veräußert wurden, die durchaus profitabel waren. Andere mußten vor dem Verkauf saniert werden, um zu günstigen Konditionen angeboten werden zu können; etliche nicht mehr sanierbare Betriebe wurden geschlossen. Dazu zählte das Stahlwerk *Fundidora Monterrey*, mit dessen Schließung mehrere tausend Arbeitsplätze verloren gingen.¹⁵ Doch trotz einer quantitativ beachtlichen Reduzierung der Unternehmen (von den 1.155 Unternehmen im Staatsbesitz 1982 auf 420 1988) blieb das Gewicht des staatlichen Sektors in der mexikanischen Wirtschaft mit ca. 14 Prozent des BIP nahezu unverändert.¹⁶ Außerdem waren weiterhin über eine Million Personen in ihm beschäftigt, wobei sich der Anteil der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie erheblich verringerte.¹⁷ Die Einnahmen aus den Staatsbetrieben belie-

13 Zu den Privatisierungsmaßnahmen ist auch die Bestimmung zu zählen, die eine dreißigprozentige private Beteiligung an den erst kurz zuvor verstaatlichten Banken erlaubte.

14 Vgl. Ehrke 1986 b: 54.

15 Vgl. Quintana 1986; Albina Garavito 1986.

16 Vgl. NAFINSA 1991: 559f. Die Angaben müssen zum Vergleich mit den Daten 1982 (BIP-Anteil in gleicher Größenordnung) allerdings relativiert werden, da die Preise für viele Güter und Dienstleistungen des öffentlichen Sektors stark gestiegen waren. Bei der Zugrundelegung solcher Preise wäre der Anteil zu Beginn der achtziger Jahre noch höher gewesen (so betrugen die Einnahmen der Staatsbetriebe 1982 lediglich 1,2 Prozent des BIP, 1983 jedoch schon 13,9 Prozent; vgl. SHCP 1991: 9).

17 Vgl. NAFINSA 1991: 634 f.

fen sich mit über 12 Prozent des BIP in einer beachtlichen Größenordnung. Diese spiegelt zum einen die angestiegene Preisstruktur wider, zum anderen verweist sie auf den Tatbestand, daß die größten Unternehmen überwiegend im Staatsbesitz verblieben. Unter Zugrundelegung des Betriebsumsatzes wäre die Privatisierung unter de la Madrid eher als gering einzustufen. Dies verdeckt jedoch den Sachverhalt, daß in der zweiten Phase bedeutende Sektoren und größere Unternehmen von der Privatisierung betroffen waren. Zu nennen sind die beiden Fluglinien (*Mexicana de Aviación* und *Aeroméxico*) und größere Teile des LKW-Herstellers *DINA*.

Mit dem Amtsantritt von Carlos Salinas de Gortari 1988 läßt sich der Beginn der dritten Etappe des Abbaus des staatlichen Sektors datieren. Zu den noch bestehenden haushaltspolitischen Zwängen gesellte sich nun die Überzeugung, daß ein Rückzug des Staates aus der Produktionssphäre prinzipiell erwünscht wäre. Anzustreben sei nicht ein quantitativ großer, sondern ein starker Staat, der seine Aufgaben effizient bewältigen könne. Entsprechend dieser Maxime erfuhr die Privatisierung in den folgenden Jahren eine weitere Forcierung. Die Zahl der Staatsunternehmen sank bis 1990 auf 280 und lag 1993 bei 210.¹⁸ Erstmals wurde mit der Telefongesellschaft TELMEX ein Unternehmen privatisiert, das lange Zeit als unantastbar galt. Die Übernahme war jedoch mit hohen Investitionsauflagen verbunden, die der Staat nicht zu leisten imstande war.¹⁹ Der Investitionsbedarf wurde für die folgenden Jahre auf rund 10 Mrd. US-Dollar geschätzt. TELMEX hat 1990 jährliche Investitionen im Umfang von 2 Mrd. US-Dollar für die nächsten sechs Jahre angekündigt.²⁰ Mit dem Verkauf von TELMEX an ein Konsortium unter mexikanischer Führung (*Carlos Slim*) mit französischer und US-amerikanischer Beteiligung, der der Staatskasse knapp 4 Mrd. US-Dollar einbrachte, wurde die Ernsthaftigkeit der Privatisierungsstrategie unterstrichen, die mit der Privatisierung der erst 1982 verstaatlichten Banken eine weitere Dynamik erfahren sollte. 1991 befanden sich über hundert Unternehmen im Prozeß der Privatisierung, darunter der Stahlsektor (SICARTSA und AHMSA) und die größte mexikanische Versicherungsgesellschaft. Insgesamt wurden aus den Verkäufen Einnahmen von mehreren Milliarden US-Dollar erwartet; allein der Nettowert der mexikanischen Banken, von denen der Staat 70 Prozent der Kapitalanteile besitzt, beläuft sich auf 7 - 7,5 Mrd. US-Dollar. Von der Privatisierung erfaßt wurden gleichfalls staatliche Fernsehkanäle, verschiedene Lebensmittelbranchen, die pharmazeutische Industrie und der Zuckersektor. Diese Angaben verdeutlichen, daß die Reduktion des staatlichen Sektors seit 1988 eine neue Qualität erreicht hat. Dennoch wäre es überzogen daraus zu folgern, daß er nun vor der Auflösung stünde.

18 Vgl. SHCP 1991: 15; Banco de México 1994: 119.

19 Ein Blick auf die Entwicklung staatlicher Investitionen kann dies verdeutlichen. Ihr Anteil am BIP sank von 9,8 Prozent (1982) auf 6,4 Prozent (1985) und 4,9 Prozent (1988). Die privaten Investitionen waren zwar leicht rückläufig, lagen jedoch 1988 mit 11,9 Prozent des BIP fast auf dem gleichen Niveau wie 1982 (12,4 Prozent). Entsprechend erhöhte sich ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen von 55 Prozent auf über 79 Prozent (vgl. Lauth 1991: 794; SHCP 1989: 41).

20 Vgl. CAMEXA: *Wirtschaftsnotizen aus Mexiko* 12/90: 11.

Eine Analyse der am Kauf beteiligten Investoren zeigt das zunehmende Gewicht ausländischer Unternehmen. Viele bedeutende Übernahmen wurden von Zusammenschlüssen mexikanischer und ausländischer Gruppen getätigt, wobei letztere in der Regel keine Mehrheiten an den Unternehmen erwerben konnten. Die mexikanischen Käufer rekrutieren sich vielfach aus den großen Finanz- und Industriegruppen in Monterrey (VAMSA, VISA) oder Börsenhäusern bzw. Gewinnern des Börsen- und Spekulationsbooms in den letzten Jahren. Zusammen mit den traditionell sehr reichen Familien bilden sie eine kleine Gruppe, die jedoch zentrale Bereiche der Wirtschaft kontrolliert.

Die Privatisierungsstrategie wurde von den übrigen Wirtschaftsakteuren unterschiedlich beurteilt. Sowohl die offiziellen Gewerkschaften (CTM und die anderen Mitglieder des *Kongresses der Arbeit*) als auch die unabhängigen Gewerkschaften kritisierten heftig den Rückzug des Staates und forderten im Gegenzug ein verstärktes öffentliches Engagement bzw. den Ausbau der Gemeinwirtschaft. Diese Kritik findet sich entsprechend in den linken Oppositionsparteien. Dagegen begrüßten die Unternehmerverbände des CCE den Gesinnungswandel der Regierung, die langjährige Forderungen von ihnen aufnahm. Diese Meinung war jedoch nicht repräsentativ für das gesamte Unternehmerlager. Insbesondere diejenigen, die im engen wirtschaftlichen Kontakt mit Staatsunternehmen standen und als Zulieferer, Auftragnehmer oder als preisbegünstigte Abnehmer davon profitierten, betrachteten den Privatisierungsprozeß mit gemischten Gefühlen.²¹ Zugleich befürchteten nicht wenige Wirtschaftsbeobachter, daß der Rückzug des Staates eine Lücke hinterlassen würde, die von den einheimischen, nationalen Unternehmern nicht ausgefüllt werden könnte, da diese sich schon viel zu sehr an das eingefahrene Spiel von staatlichen Zuwendungen, Privilegien und bürokratischer Marktregelung gewöhnt hätten, als daß sie dem freien Spiel des Marktes vertrauen wollten.²² Bislang hat sich diese Befürchtung jedoch nicht bestätigt, wie der Wachstumsprozeß im industriellen Sektor zu Beginn der neunziger Jahre unter verschärften Konkurrenzbedingungen belegt. Ein Grund liegt darin, daß weitgehend auf eine 'wilde' Privatisierung verzichtet wurde. Die Übergabe an private Träger führte in etlichen Fällen (z. B. *Aeroméxico*) zu einer Erhöhung der Produktivität, sicherte neue Investitionen und konnte damit positive Impulse für den gesamten Wirtschaftsprozess liefern.

Umstrittener ist die Bedeutung der Privatisierung für die Arbeitsbeziehungen der betroffenen Betriebe. Während zum Teil Einbußen in oder gar der Verlust der tariflichen Errungenschaften zu verzeichnen waren (*Mexicana*, *Aeroméxico*), konnten bei anderen die Leistungen erhalten werden (TELMEX).²³ Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch schwierig, eine abschließende Bilanz zu ziehen. Insgesamt bleibt jedoch festzustellen, daß Löhne und Sozialleistungen sowohl im staatlichen als auch im

21 Außerdem führten die finanziellen Schwierigkeiten des größten mexikanischen Privatunternehmens ALFA in Monterrey, die mit staatlicher Hilfe behoben wurden, zu einer veränderten Haltung von Teilen der Privatwirtschaft.

22 Vgl. Ehrke 1986 b: 60; Lauth 1991: 120.

23 So erhielt die Gewerkschaft von TELMEX einen Anteil des Gesellschaftskapitals des Unternehmens in Höhe von 4,4 Prozent.

privaten Sektor während der achtziger Jahre gravierende Einbußen erlitten, so daß Privatisierung an sich nicht als ausschlaggebender Faktor des Einkommensverlustes bezeichnet werden kann. Doch sind Deregulierungsversuche von Arbeitsrechten und Tarifverträgen zur Erhöhung der Attraktivität zum Verkauf anstehender Unternehmen ein des öfteren beobachtetes Merkmal.²⁴ Die sozialen Auswirkungen der Reduktion des staatlichen Sektors müssen daher – zumindest kurzfristig betrachtet – eher negativ beurteilt werden. Dies gilt um so mehr, wenn man berücksichtigt, daß neben dem Personalabbau bei Privatisierungen viele ihren Arbeitsplatz durch die Liquidation des Betriebes verloren.

3. Abschließende Bewertung und Perspektiven des staatlichen Sektors

Verschiedene Faktoren haben zur Entstehung des staatlichen Sektors beigetragen. Die Zunahme staatlicher Aktivitäten ist weder das Resultat einer 'sozialisierenden' Strategie der mexikanischen Bürokratie, noch eine irgendwie geartete 'natürliche' Folge der sozioökonomischen Transformation seit den vierziger Jahren. Ebenso wenig war sie ein kontinuierlicher Prozeß, sondern vielmehr Ergebnis unterschiedlicher politischer Konjunkturen und Reaktionen auf kritische Entwicklungen in der mexikanischen Nationalökonomie. Dabei läßt sich sagen, daß der Staat in Mexiko unternehmerische Funktionen weitgehend nicht ausübte, um private Unternehmen zu ersetzen oder zu verdrängen, sondern um die Lücken zu füllen, die vom privaten nationalen Kapital nicht ausgefüllt wurden und werden konnten sowie von transnationalen Konzernen nicht ausgefüllt werden sollten. Einen zweiten wichtigen Faktor stellen 'Rettungsaktionen' des Staates von bestimmten privaten Unternehmen dar, die Bankrott gemacht hatten, um die Arbeitslosigkeit nicht zu erhöhen bzw. bestimmte Produktionslinien sicherzustellen. Auf diesen Faktor gehen etwa 50 Prozent der Unternehmen des parastaatlichen Sektors zurück. Auch darf im Laufe der Jahre die Logik industrieller Investitionen des Staates nicht übersehen werden, die sich aus den verformten Produktionsstrukturen des Landes ergab und darauf abzielte, Inputs, Primär- und Kapitalgüter für den weiteren Industrialisierungsprozeß bereitzustellen. Damit sollte eine wachsende Integration der Produktionsstrukturen erreicht und die nationale Souveränität gestärkt werden. Daneben muß aber auch eine gewisse Eigendynamik der politischen Planung und der Bürokratie bezüglich der Erweiterung des Staatssektors hervorgehoben werden.

24 Dies gilt insbesondere für Unternehmen, in denen die Gewerkschaft wie in den meisten traditionellen Bereichen des staatlichen Sektors erhebliche Rechte errungen hatte. Die überwiegende Anzahl privatisierter Betriebe – meist kleinere bzw. ohne längere Zugehörigkeit zum staatlichen Sektor – besaßen jedoch tarifrechtliche Vereinbarungen, die analog dem privaten Sektor geregelt waren. Hier werden beim Eigentumswechsel kaum Änderungen verzeichnet (vgl. Bensusan 1990: 19).

Resümierend kann festgehalten werden, daß in den ersten Jahrzehnten der Industrialisierung die öffentlichen Unternehmen, unter ihnen die der verarbeitenden Industrie, in bedeutsamer Weise zur Dynamisierung der Produktion, zur Beschäftigung und zur Kapitalbildung beigetragen haben, und somit ein relativ effizientes Entwicklungsinstrument waren. Gleichzeitig potenzierten sich aber im Laufe der Zeit die Krisenpotentiale innerhalb der Staatsunternehmen, die aus der Verfolgung untereinander nicht vereinbarter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen resultierten. Diese fanden ihren deutlichsten Niederschlag in der hohen Verschuldung der Staatsunternehmen und der zunehmenden Belastung des Staatshaushalts.

Die seit 1982 eingeschlagene Restrukturierungsstrategie, die ab 1985 und dann speziell durch die Regierung Salinas de Gortari eine verstärkte Dynamik erfuhr, und die den Rückzug des Staates aus etlichen Produktionsbereichen und Dienstleistungssektoren bedeutete, markiert einen tiefgreifenden Einschnitt für den staatlichen Sektor. Der eingeschlagene Privatisierungsprozeß sollte im Jahr 1993 im wesentlichen abgeschlossen sein. Effektive Umstrukturierungen sind weiterhin beim Ölkonzern PEMEX geplant; es ist allerdings noch unklar, in welchem Umfang damit Privatisierungen verbunden sind. Erwartet werden diese vor allem im Bereich der vor- und nachgelagerten Petrochemie bzw. bei der Auftragsvergabe (z. B. bei Bohrarbeiten). Der Umfang privatwirtschaftlicher Aktivitäten in diesem Sektor wurde durch die Ergebnisse der NAFTA-Verhandlungen, in denen die USA bestrebt waren, die Beteiligung privater Konzerne zu erweitern, kaum tangiert.²⁵ Eine weitergehende Privatisierung ist nach der Finanz- und Währungskrise 1994/95 allerdings zu erwarten (Eisenbahn, Satellitenkommunikation, Flughäfen). Bis 1994 hat das verbliebene unternehmerische Engagement des Staates (PEMEX, CFE, Eisenbahn u. a.) neben anderen Faktoren verdeutlicht (wie einer begrenzten Sozialstaatstätigkeit), daß die mexikanische Wirtschaftskonzeption unter Salinas de Gortari trotz ihrer monetaristischen Grundausrichtung kein neoliberales Modell in Reinform darstellte.

Die Bewertung des staatlichen Rückzugs hat verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten hat sich die Privatisierungsstrategie in den letzten Jahren positiv entwickelt. In den Regierungsjahren von Salinas de Gortari wurden 23,7 Mrd. US-Dollar durch Privatisierungsmaßnahmen erzielt. Die Einnahmen aus dem Verkauf waren im wesentlichen in den 'Kontingenz'-Fonds geflossen, der Einnahmeverluste im Erdölbereich finanzieren sollte, oder haben zur Tilgung der internen Verschuldung beigetragen.²⁶ Sie sollten jedoch auch in sozialen Maßnahmen Verwendung finden (z. B. im Solidaritätsprogramm PRONASOL). Inwieweit ein direkter Transfer stattgefunden hat, ist schwierig zu prüfen, jedoch ist zu beobachten, daß sich die Sozialausgaben zwischen 1988 und 1994 verdoppelt haben.²⁷ Auch wenn die Ausgangsbasis relativ bescheiden war (rund 5,5 Prozent des BIP), ist dies ein beachtlicher Anstieg.

25 Vgl. Lauth 1994: 16.

26 Vgl. CAMEXA: *Wirtschaftsnotizen aus Mexiko* 12/91: 19.

27 Vgl. Informe de Gobierno (*La Jornada* 2/11/1994)

Zwar ist es unbestritten, daß die Staatsunternehmen nicht immer die ihnen zugeschriebenen Zwecke und Ziele erfüllen. Dennoch scheint ihr häufiges Scheitern nicht so sehr mit den jeweiligen Projekten an sich verbunden, noch auf ihr makroökonomisches bzw. sektorielles Umfeld rückführbar zu sein, sondern mehr mit der spezifischen Bindung dieser Unternehmen an die Regierung, der fehlenden Kontinuität in der Verfolgung bestimmter Investitionsprojekte, ihrer unangemessenen Auswahl seitens der Bürokratie sowie einem ineffizienten Management zu tun zu haben. Von daher ist ihre mangelnde 'Effizienz' nicht in erster Linie ein rein ökonomisches oder sich aus der Betreibung öffentlicher Unternehmen an sich ergebendes Problem.

Die Durchsetzung von bedeutenden Privatisierungen und die Restrukturierung ganzer Sektoren geben auch Auskunft über politische Machtveränderungen. Die Unkontrollierbarkeit des staatlichen Sektors durch Bundesministerien hatte ihre Entsprechung in einer regionalen oder lokalen Pfründewirtschaft. Die Durchsetzung nationaler Direktiven bei Verschärfung der Wettbewerbsbedingungen war letztlich ein Sieg der Regierungselite gegenüber einem komplexen Interessennetz von Beteiligten aus Regierungspartei, staatlichem Unternehmensmanagement, zugeordneter Bürokratie und offiziellen Gewerkschaften. Mit guten Gründen läßt sich behaupten, daß die Korruption in den privatisierten Teilen des staatlichen Sektors wirksam reduziert, wenngleich nicht gänzlich eliminiert werden konnte. Die Neudefinition des staatlichen Sektors läßt aufgrund des starken Einflußgewinns der Privatwirtschaft gleichfalls Machtverschiebungen auf gesellschaftlicher Ebene erkennen. Entsprechend asymmetrisch gestalten sich die Verteilung von Gewinnern und Verlierern der Modernisierung.

Eine wichtige Rolle in der Diskussion der Funktionen des staatlichen Sektors spielte der Aspekt einer verdeckten Subventionierung der Privatwirtschaft. Diese Aufgabe wurde bereits in den achtziger Jahren durch Preiserhöhungen für öffentliche Dienste und Produkte reduziert. Eine weitere Verminderung dieser Transferleistungen ist zu erwarten, da sich die staatlichen Unternehmen in Konkurrenz mit den privatwirtschaftlichen Unternehmen behaupten sollen und somit auch kostendeckende Preise verlangen müssen. Außerdem erschwert das Freihandelsabkommen mit den USA und mit Kanada die Möglichkeiten solcher Subventionen erheblich. Anders sieht die Sache aus, wenn staatliche Unternehmen betroffen sind, die sozialpolitische Funktionen übernommen haben. Hier ist damit zu rechnen, daß auch in Zukunft die Leistungsfähigkeit solcher Unternehmen durch öffentliche Mittel abgesichert wird.

Für eine wirksame staatliche Wirtschaftspolitik in einer komplexen Ökonomie ist der staatliche Besitz von Produktionsmitteln in vielen Sektoren nicht erforderlich, teilweise sogar kontraproduktiv; wichtiger ist die Fähigkeit des Staates, ein auf Produktivitätssteigerung angelegtes Wirtschaftswachstum zu koordinieren und zu kontrollieren. Der Besitz von bedeutenden nationalen Ressourcen (Erdöl) ist hierbei hilfreich. Noch wichtiger ist allerdings seine Rolle in der Sicherung und im Ausbau der Infrastruktur. Damit sind nicht nur die verschiedenen Transport- und Energieversorgungssysteme angesprochen, sondern auch die umfassenden Leistungen im

Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen. Zunehmend dringlicher wird eine effektive Kontroll- und Koordinierungsfähigkeit des Staates neben den bekannten Funktionen im Entwicklungsprozeß in der Bekämpfung wachsender ökologischer Probleme.

Tabelle: Privatisierung öffentlicher Unternehmen 1980 - 1993

	Dezentrale Organismen	Unternehmen mit Mehrheits- beteiligung	Unternehmen mit Minderheits- beteiligung	Fonds	Anzahl der staatl. Einheiten	Anzahl der abgestoßenen Unternehmen
1980	127	518	63	195		
1981	88	520	63	201		
1982	90	662	52	178	1.155	
1983	97	700	78	199	1.074	81
1984	95	703	78	173	1.049	25
1985	96	829	89	147	941	108
1986	94	528	7	108	737	204
1987	94	437	3	83	617	120
1988	89	252	0	71	412	205
1989	88	229	0	62	379	33
1990	82	147	0	51	280	99
1991					289	11
1993	82	98	0	30	210	79

Quelle: J. Estay Reyno/J. Rivera de la Rosa (1991): *Las relaciones comerciales de Estados Unidos con América Latina y México durante la década de los ochenta*, Doc. de Trabajo, Friedrich-Ebert-Stiftung, Mexiko D. F., 81; Banco de México 1994: 119.

Literatur

- Albina Garavito, Rosa (1986): "Fundidora: La reconversión como castigo", in: *El Cotidiano* 7/8, 22 - 26.
- Amparo Casar, María/Wilson Peres (1982): *La economía mixta en México. Una noción, tres proyectos, Documentos de Trabajo*, México D. F. [Serie Estudios Políticos].
- Amparo Casar, María/Wilson Peres (1988): *El estado empresario en México. ¿Ago-tamiento o renovación?* México D. F.
- Banco de México (1994): *The Mexican Economy 1994*, México D.F.
- Baumgartner, Herbert (1986): *Staat, Bürokratie und blockierte Entwicklung. Die Planung in Mexiko*, Frankfurt/Main.
- Bensusan, Graciela (1990): "Políticas de modernización y relaciones laborales en las empresas paraestatales", in: Bensusan, Graciela/García, Carlos (Hg.), *Relaciones laborales en las empresas paraestatales*, México D. F., 9 - 22.
- Bensusan, Graciela/García, Carlos (Hg.) (1990): *Relaciones laborales en las empresas paraestatales*, México D. F.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, México D. F., 1994.
- Delgado, Orlando/Machado, Jorge (1988): *La empresa pública industrial en el sexenio 1982 - 1988*, México D. F.
- Ehrke, Michael (1980): *Wirtschaftspolitik und staatlicher Sektor in Mexiko. Zu den politischen Rahmenbedingungen staatlicher Wirtschaftsintervention in einem Land des unterentwickelten Kapitalismus*, Diss., Hannover.
- Ehrke, Michael (1986 a): *Der staatliche Sektor der mexikanischen Wirtschaft*, Grösch.
- Ehrke, Michael (1986 b): "Mexiko. Der staatliche Sektor in der Stabilisierungspolitik der Regierung de la Madrid", *Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation* 8, 51 - 61.
- Lauth, Hans-Joachim (1991): *Mexiko zwischen traditioneller Herrschaft und Modernisierung. Die Gewerkschaften im Wandel von Politik und Wirtschaft 1964 - 1988*, Münster.
- Lauth, Hans-Joachim (1994): "Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA – Ausdruck einer neuen Phase der Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd", in: *Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation* 14 (Beiheft), 3 - 27.

- Machado, Jorge/Peres, Wilson (1986 a): "Evaluación económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana", *Empresa pública. Problemas y desarrollo* 1, 1, México D. F.
- Machado, Jorge/Peres, Wilson/Delgado, Orlando (1986 b): "La estructura de la industria estatal, 1970 - 1984", in: CIDE (Hg.), *Economía mexicana* 7, México D. F.
- Mols, Manfred (1983): *Mexiko im 20. Jahrhundert. Politisches System, Regierungsprozeß und politische Partizipation*, Paderborn u. a.
- Mariñez, Rosario (1986): "El origen de la ley de las entidades paraestatales", *El Cotidiano* 11/12, 12, 16 - 22.
- Nafinsa (1986 und 1991): *La economía mexicana en cifras*, México.
- Peres, Wilson (1982): "La estructura da la industria estatal, 1965 - 1975", in: CIDE (Hg.), *Economía mexicana* 4, México D. F.
- Petriccioli, Gustavo (1988): "Economía mixta", in: *México. Setenta y cinco años de revolución. Desarrollo económico* II, México D. F., 837 - 865.
- Quintana, Enrique (1986): "La bancarrota de Fundidora: dimes y diretes financieros", *El Cotidiano* 7/8, 27 - 31.
- Romero Miranda, Angel, Miguel/Robles Berlanga, Francisco (1986): "La reestructuración da las paraestatales", *El Cotidiano* 11/12, 13, 23 - 31.
- Schatan, Claudia (1986): "Das Gewicht des staatlichen, privaten und transnationalen Sektors in der mexikanischen Exportwirtschaft: 1979 - 1985", *Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation* 8, Hamburg, 63 - 70.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1991): *Mexiko. Ein neues Wirtschaftsprofil*, México D. F.
- Solís, Leopoldo (1988): "Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: fases y características", *México. Setenta y cinco años de revolución. Desarrollo económico* II, México D. F., 867 - 888.
- Tamayo, Jorge (1988): "Las entidades paraestatales en México", in: *México. Setenta y cinco años de revolución. Desarrollo económico* II, México D. F., 633 - 760.
- Villarreal, René/Villarreal, Rocío R. de (1978): "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México", *El Trimestre Económico* XLV, 2, México D. F., 178.
- Zaid, Gabriel (1987): *La economía presidencial*, México D. F.
- Zapata, Francisco (1987): *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, México D. F. [Colegio de México: Centro de Estudios Sociológicos].